



Aménagement du territoire et développement durable

François Bertrand

► To cite this version:

François Bertrand. Aménagement du territoire et développement durable. Bonnard M. Les collectivités territoriales en France, La documentation française, pp.136-142, 2005, Les notices de La documentation française, 9782110058744. halshs-01321871

HAL Id: halshs-01321871

<https://shs.hal.science/halshs-01321871>

Submitted on 31 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Aménagement du territoire et développement durable

La préoccupation moderne d'aménager le territoire, consistant tout d'abord à équiper et équilibrer celui-ci, remonte en France à la période de reconstruction puis de modernisation qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'aménagement a depuis sensiblement évolué, au gré des évolutions socio-économiques et des réformes de l'organisation territoriale. Si les préoccupations environnementales y ont été formellement intégrées, notamment par l'adoption du développement durable comme nouveau principe organisateur des politiques d'aménagement (loi Voynet de 1999), son objectif central, difficile à cerner, est au cœur de l'articulation entre solidarité territoriale et soutien aux territoires en difficultés d'une part, et compétitivité des pôles de croissance et renforcement des territoires les plus performants d'autre part.

1. De l'aménagement du territoire au développement durable

1.1. Origines et naissance

Les efforts de reconstruction de la France après la Seconde Guerre mondiale seront menés sous la férule de l'État, dans le cadre d'une planification fondée sur des critères économiques et productifs globaux, visant une forte croissance. Contrairement à d'autres pays européens comme l'Allemagne, où l'État se borne à indiquer un cadre d'action en laissant l'initiative aux acteurs économiques, le modèle français adopte la voie d'une **planification par le centre**.

À cette action planificatrice, verticale et par branches (agriculture, transports, habitat, santé, éducation, etc.), s'ajoute une vision plus spatiale, celle de l'aménagement du territoire, raisonnant plus horizontalement, par régions, avec comme objectif principal la réduction des inégalités territoriales. Les créations du Commissariat général au plan (1946) et de la direction de l'aménagement du territoire au ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (1949) marquent la naissance des politiques modernes de planification et d'aménagement.

L'ouvrage du géographe Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*¹, symbolise la prise de conscience d'une inégale répartition du peuplement et des activités dans l'Hexagone. Y sont dénoncés avec virulence l'hypertrophie de la région parisienne et le risque d'asphyxie du pays par sa capitale. Avec *Pour un plan national d'aménagement du territoire* (1950), Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, pose les objectifs d'une politique nationale, qui vise, dans le cadre géographique de la France, une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique, avec la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat et de travail, et de plus grandes facilités de loisir et de culture. « Cette

¹ J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, éd. Le Portulan, 1947.

recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques mais, bien davantage, pour le bien-être et l'épanouissement de la population. »²

Le Fond national d'aménagement du territoire (FNAT) est créé en 1950 et le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) en 1960, puis en 1963 la **Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**, conçue comme une administration de mission, devant produire une vision transversale qui permette aux ministères de raisonner par espace et non plus seulement par secteur.

Dès sa naissance, un des meilleurs moyens pour la DATAR de parvenir à ses objectifs de coordination interministérielle sera de bénéficier d'espaces intermédiaires pouvant relayer et accueillir les politiques d'aménagement conçues à Paris. La régionalisation de l'action, comme solution à l'inégale répartition des hommes et des activités sur le territoire national, sera alors une des réponses avancées. L'action régionale est donc au cœur des premières politiques d'aménagement. Cette option régionale correspond à une volonté de modernisation du territoire par le centre, et peut être vue comme un contournement des élus et des notables traditionnels, associés à l'échelon départemental, au profit des « forces vives » du pays³.

1.2. Décentralisation et coexistence de trois niveaux de collectivités

L'ajout, avec la région, d'un échelon supplémentaire à l'organisation territoriale existante, selon une méthode de « surimposition » toujours respectée depuis, ne conduira à aucun choix clair venant départager les différents systèmes en présence : la décentralisation de 1982, qui reconnaît en effet trois niveaux de collectivités territoriales (commune, département, région), pose les principes de subsidiarité (v. Notice 3) et d'égalité (v. Notice 8) entre elles, c'est-à-dire d'une **non-subordination des acteurs les uns aux autres**.

Si ce système apparaît relativement clair « sur le papier », sa mise en pratique s'est traduite par une imbrication des compétences entre échelons territoriaux, conduisant le plus souvent à des situations de partage et de co-responsabilité, encore accrues par les politiques communautaires régionales. La coexistence non hiérarchique entre collectivités aboutira tout aussi bien à des coopérations, avec la nécessité notamment de construire à plusieurs de nombreuses politiques territoriales, qu'à d'inévitables concurrences induites par des situations de rivalités.

Dans ce nouveau cadre, la capacité de mise en coordination de multiples acteurs devient alors pour l'État une ressource centrale pour guider l'action publique et rester incontournable dans le jeu local⁴. Si les lois de décentralisation marquent un tournant dans l'hégémonie des institutions étatiques, il s'agit davantage d'une transformation de la nature du pouvoir de l'État (du rôle de décideur unique vers des fonctions d'orientation, d'encadrement et de coordination) que d'une perte de pouvoir à proprement parler.

La décentralisation marque une inflexion profonde dans les rapports entre État et collectivités territoriales. La nature des politiques d'aménagement change profondément, avec l'évolution des conditions politico-économiques (décentralisation, internationalisation), et le renouvellement des modalités d'intervention publique (contrat, négociation et concertation), sous le signe de la reconnaissance de l'hétérogénéité des territoires et de la multiplicité des actions.

1.3. Environnement et aménagement

² A. Delamarre, « Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire », pp. 89-102, in P. Caro, O. Dard et J.-C. Daumas (dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Presses universitaires de Rennes, 2002, 360 p.

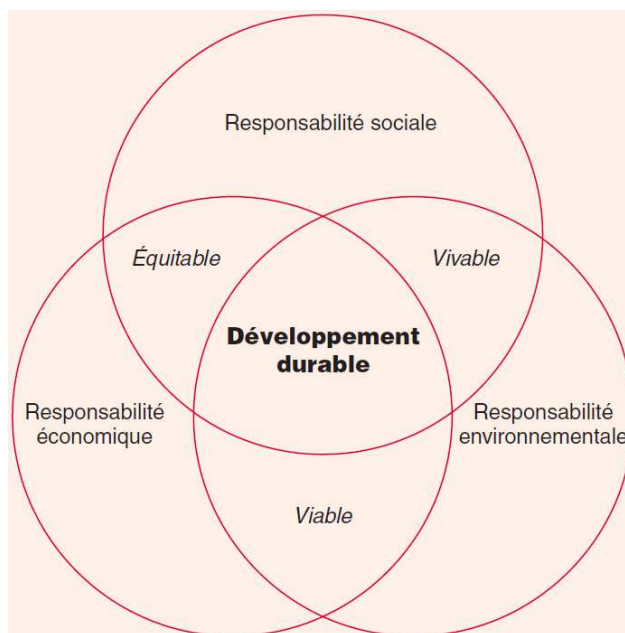
³ D. Behar, P. Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour les territoires ? », 9 p., in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82, mars 1999.

⁴ P. Duran, J.-C. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, août 1996, pp. 580-623.

L'environnement et le cadre de vie ne font leur apparition qu'au début des années soixante-dix en tant que nouveau domaine d'intervention d'importance nationale⁵, cette préoccupation institutionnelle, étroitement liée à celle de l'aménagement (la DATAR est à l'origine des parcs nationaux – 1963 –, de la loi sur l'eau (1964-1965), des parcs naturels régionaux – 1965-1968 –, du programme des « 100 mesures pour l'environnement » – 1969-1970 –, qui préfigurent la naissance du ministère), accompagnant une prise de conscience écologique plus large. Et l'enjeu environnemental n'a depuis cessé d'être réaffirmé par les différents niveaux institutionnels jusqu'à être « élargi » à l'objectif de développement durable.

1. Le développement durable

L'idée de développement durable remonte aux travaux menés dès le début des années soixante-dix sur les limites physiques et écologiques de la croissance économique, notamment par le Club de Rome (rapport *The Limits to Growth*, publié en 1972) et par les Nations Unies (conférence de Stockholm, 1972). Le concept d'éco-développement élaboré au sein du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) préfigure celui de développement durable, qui apparaîtra quelques années plus tard dans les milieux environnementalistes (rapport de l'Union internationale pour la protection de la nature, 1980). L'idée est d'ouvrir une troisième voie réconciliant préservation de la nature et développement économique, afin de proposer des alternatives alliant les nécessités de développement socio-économiques (revendication du Sud) au respect de l'environnement (revendication du Nord).



Figure– Le triptyque du développement durable

Source : A.-M. Ducroux, *Les nouveaux utopistes du développement durable*, Autrement, coll. « Mutations », 2002, p. 26

Le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED, 1987), intitulé *Notre avenir à tous*, avance une définition du développement durable. C'est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

- le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. »

Le rapport Brundtland marque le début de l'officialisation du discours sur le développement durable, dont le sommet de la Terre, organisé par les Nations Unies à Rio en 1992, en assurant sa médiatisation, fait une référence incontournable.

Dès lors, le développement durable correspond à la tentative de réconciliation entre développement et environnement, à l'intersection des sphères économique, sociale et écologique (v. figure). Il s'agit de resituer le système économique au service de l'humanité, elle-même consciente de son rôle et de ses responsabilités au sein de l'écosystème terrestre, la biosphère.

Si historiquement, les premières lois de protection de la nature remontent à 1922, l'environnement en tant que tel ne fait son entrée dans le droit français qu'en 1976. Suivent ensuite les lois Montagne (9

⁵ Création du premier ministère de la Protection de la nature et l'Environnement en 1971.

janvier 1985) et Littoral (3 janvier 1986). Passant d'une logique de conservation à une logique d'anticipation, une nouvelle série de mesures marquera au début des années quatre-vingt-dix un tournant orienté vers la gestion des ressources naturelles : loi sur l'eau (3 janvier 1992), loi Déchets (13 juillet 1992) ou encore loi Paysage (8 janvier 1993).

Et c'est la **loi Barnier relative à la protection de l'environnement du 2 février 1995** qui introduit le développement durable dans le droit interne français, en même temps que les principes de précaution, d'action préventive et de correction à la source, de pollueur-payeur et de participation.

Enfin la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, délaissant une logique sectorielle, tente pour la première fois de développer une approche plus transversale en prenant position dans le champ des transports et des déplacements (plans de déplacements urbains)⁶.

À la suite de la loi Barnier, l'objectif de développement durable est introduit dans un grand nombre de textes. Et en premier lieu dans le domaine de l'aménagement du territoire avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT ou loi Pasqua du 4 février 1995), qui associe le développement durable à la notion d'aménagement.

2. Le développement durable, nouveau principe organisateur de l'aménagement

La proximité originelle entre environnement et aménagement sera réaffirmée par la création d'un ministère commun de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (créé en 1997, dissous en 2002), puis définitivement entérinée avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, ou loi Voynet du 25 juin 1999), qui réforme en profondeur la politique d'aménagement du territoire en lui assignant l'objectif central de développement durable⁷.

Organisant l'intercommunalité (pays en zone rurale⁸, agglomérations en zones urbaines, v. Notice 13), la LOADDT officialise le rôle des collectivités dans le processus d'application concrète des principes du développement durable : selon l'article 22, les groupements de communes devront élaborer une « **charte de pays [...] ou d'agglomération** », laquelle « exprime le projet commun de développement durable du territoire [...], traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro. » La charte traduit donc un projet global de développement durable qui doit répondre aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement ; aux principes de subsidiarité et de transversalité ; à une recherche de participation des citoyens, de transparence des décisions ; aux défis de conciliation du long terme et du court terme.

À la suite de la loi Voynet, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (**loi Chevènement** du 12 juillet 1999) permet l'organisation des agglomérations en fournissant un cadre institutionnel consolidé, un outil d'intégration fiscal obligatoire (la taxe professionnelle unique ou TPU), ainsi que des compétences stratégiques en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace.

⁶ Les PDU sont obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants et visent à organiser l'offre de transports collectifs urbains tout en limitant l'utilisation de la voiture.

⁷ Comme le déclare son article 1^{er} : « La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national, le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement... »

⁸ La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 vient par la suite simplifier les procédures d'organisation et de reconnaissance des pays, définis comme des territoires présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ».

 Pays reconnu
 Pays en projet

■ Communauté urbaine
■ Communauté d'agglomération

Enfin, la **loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)** du 13 décembre 2000 modifie profondément la planification locale. Elle réforme les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols (POS) au profit des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), documents d'urbanisme et de planification moins rigides et plus

transversaux, auxquels on fixe désormais une fonction de mise en cohérence des politiques locales d'habitat, de déplacement, de développement commercial, et non plus une simple fonction de planification de l'usage des sols. Le PLU, au niveau communal, doit ainsi s'appuyer sur un véritable projet de développement durable⁹, cohérent avec la charte de pays ou d'agglomération élaborée à plus large échelle.

Ces différentes lois modifient l'organisation territoriale française, en renforçant notamment le rôle des intercommunalités. Elles conduisent à un nouveau maillage du pays en « territoires de projets » (v. carte 1), et participent au renouvellement de la planification stratégique, en inscrivant le développement durable comme nouveau principe organisateur de l'aménagement du territoire. Cependant, les références au développement durable n'ayant pas été associées dans les textes à des notions explicites et définies, elles n'ont guère de portée juridique¹⁰.

3. La place des collectivités territoriales dans l'aménagement du territoire

3.1. La région

Historiquement légitime pour intervenir en matière de planification, d'aménagement et de développement économique sur son territoire, la région a également la responsabilité de l'organisation du transport ferroviaire, de la formation professionnelle, des lycées, des parcs naturels régionaux. La compétence planificatrice de droit commun dont elle est investie par la loi de 1982 ouvre ses champs d'intervention à l'ensemble des domaines du développement économique, social et culturel (v. Notice 9). Mais le législateur n'ayant pas interdit aux autres collectivités territoriales d'intervenir dans ces domaines, ces compétences apparaissent partagées.

Par sa position dans l'organisation territoriale, la région est l'interlocutrice privilégiée des administrations centrales, des autres collectivités territoriales et des acteurs socioprofessionnels pour le développement des territoires régionaux. Elle remplit un **rôle de pivot** et doit à ce titre organiser la concertation et le dialogue inter-niveaux. Ses politiques d'aménagement, axées sur les transports (renforcement d'axes routiers prioritaires, liaisons ferroviaires régionales), la formation, la recherche ou la préservation de l'environnement, nécessitent donc la collaboration de l'État et des autres collectivités. Les régions apparaissent alors avant tout comme des organes d'incitation, d'impulsion et de coordination des politiques locales, d'où **l'importance que prennent les politiques contractuelles** dans l'action régionale, au premier rang desquelles les contrats de plan État-régions (CPER, v. Notice 18).

En matière d'environnement, les régions interviennent notamment dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine, dans le soutien aux technologies innovantes et aux économies d'énergies et mènent également des actions de sensibilisation.

3.2. Le département

Compétent dans les domaines des infrastructures routières, de l'action sociale, de l'éducation (collège) et de l'aménagement des zones rurales (v. Notice 10), le département intervient également dans le domaine économique. Mais comme les nouvelles délégations attribuées aux régions n'ont jamais par ailleurs été « retirées » aux autres échelons, il s'ensuit de **fréquents doublons et chevauchements** entre niveaux sur de nombreuses compétences, qui deviennent de fait partagées. Le département est alors fréquemment considéré comme un « concurrent » direct des régions, entravant quelque peu son action. La permanence du département et de ses découpages cantonaux, qui ne correspond guère à

⁹ Selon l'article 123-3, le PLU doit présenter, « à partir d'un diagnostic, le plan d'aménagement et de développement durable de la commune »

¹⁰ C. Cans, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA (Actualité juridique du droit administratif)*, n° 5/2003, 10 février 2003, pp. 210-218.

une réelle exigence de la modernité administrative, témoigne surtout du souci de ménager le compromis entre « conservateurs » et « modernistes »¹¹.

Dans le domaine environnemental, le département conduit l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et s'assure de la mise au point des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) établis pour chaque bassin hydrographique, et de leur déclinaison, pour les principales rivières, en schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il remplit également un rôle de soutien à l'action communale (adduction d'eau, épuration et assainissement, traitement et valorisation des déchets). Enfin, il est responsable de la politique de protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles (ENS).

3.3. La commune

Si la persistance d'un maillage très fin de plus de 36 000 communes (v. Notice 11) entrave la mise en oeuvre de nombreuses politiques d'aménagement du territoire, la **montée en puissance de l'intercommunalité** vient bouleverser la situation.

En matière **d'environnement**, la commune possède des **compétences majeures**, en complément des pouvoirs traditionnels du maire en matière de salubrité publique. Elle est chargée de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement des eaux usées, de la collecte et du traitement des déchets, de la lutte contre la pollution de l'air et de la mise en valeur du littoral. Excepté ce qui concerne les pouvoirs de police du maire, la commune peut transférer tout ou partie de ses compétences à des structures de coopération intercommunales à vocation large (communautés d'agglomérations ou de communes) ou restreinte (syndicats intercommunaux).

4. Quel projet d'aménagement du territoire pour demain ?

4.1. Le rôle de l'État en question

Face aux différentes réformes de l'organisation territoriale (montée en puissance des intercommunalités, acte II de la décentralisation) et de l'aménagement (LOADDT, loi SRU...), le rôle de l'État dans l'aménagement a sensiblement évolué. De la figure d'un **État aménageur** dans les années soixante, qui ambitionnait de rechercher simultanément la croissance économique et l'égalité socio-spatiale, on est passé dans les années soixante-dix, dès le premier choc pétrolier, et encore davantage au cours des années quatre-vingt, à un **État réparateur**, qui se concentre sur les territoires en crise, et laisse aux acteurs des autres territoires la responsabilité de se développer par eux-mêmes¹².

Au cours des **années quatre-vingt-dix**, le rôle de l'État peut être qualifié de **facilitateur ou d'animateur**¹³. Ce passage marque l'abandon de l'objectif de strict équilibre égalitaire des territoires (entre quartiers, villes, régions...) au profit d'une vision plus nuancée, reconnaissant la diversité des territoires et se fondent dès lors sur le principe d'équité, où les territoires doivent trouver une place dans un système diversifié, interdépendant et spécialisé. Ce faisant, les outils classiques du rétablissement de l'égalité (délocalisation, équipement, désenclavement par les moyens de communication) subissent une certaine désaffection.

Désormais, l'État, *via* l'aménagement, cherche à garantir la compétitivité des grandes régions et des principales métropoles françaises capables de s'affirmer à l'échelle européenne, et continue d'assurer une redistribution relative entre régions, notamment par le biais des CPER. Au niveau local, s'il se maintient dans ses fonctions régaliennes (gestion des risques et des crises...), il se dégage de ses

¹¹ S. Regourd, « L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique », pp. 3-7, in *Décentralisation, État et territoires, Cahiers français*, n° 318, La Documentation Française, janvier-février 2004, 94 p.

¹² D. Behar, P. Estèbe, « Aménagement du territoire : une mise en perspective », 5 p., in collectif, *L'état des régions françaises*, La Découverte, 2004.

¹³ D. Behar, P. Estèbe, 1999, *op. cit.* Voir également J. Donzelot, P. Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, éd. Esprit, Paris, 1994, 230 p.

fonctions d'intervention (la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine¹⁴, fonctionnant par appel à projet, illustre cette tendance). L'État se pose comme garant de l'équité territoriale et de la cohérence de l'ensemble du dispositif national d'aménagement. **L'élaboration de neuf schémas de services collectifs (SSC)** pour l'ensemble du territoire¹⁵ et de **directives territoriales d'aménagement (DTA)** pour des zones à enjeux particuliers vise à assurer ces fonctions.

Cependant, la multitude de politiques de développement local (v. Notice 24), dont l'objet est de renforcer les potentiels productifs des différentes régions françaises, estompent largement les effets d'une certaine redistribution nationale. Les tentatives de refondation du projet d'aménagement du territoire par l'État se traduisent alors davantage par un repli sur des fonctions de réparation, de redistribution et d'accompagnement des territoires les plus concurrentiels.

4.2. Le défi d'une articulation entre compétitivité et solidarité territoriale

L'aménagement du territoire s'organise autour de deux principes centraux : celui de solidarité et celui de compétitivité. Se posent alors les questions d'échelles : si la solidarité est bien sûr nationale, mais aussi régionale et locale, la compétitivité apparaît avant tout internationale et européenne. L'État est-il en mesure de maintenir pour l'aménagement l'objectif d'une meilleure répartition des hommes et des activités en vue d'une organisation plus équilibrée du territoire national ? La réponse semble bien devoir être négative, puisque, outre la fin d'un interventionnisme étatique important, toute répartition visant à la solidarité risque de compromettre des positions internationales déjà fragiles. Il s'ensuit un conflit permanent entre politiques inductives et politiques compensatoires qui entraîne un sérieux rétrécissement du projet territorial de l'État.

Le projet d'aménagement national est dès lors condamné à naviguer à vue dans le jeu des contradictions entre développement et solidarité, aboutissant à des compromis ambigus dans chaque secteur de l'aménagement. Par exemple, l'objectif de limiter la course à la productivité agricole de façon à favoriser le développement d'exploitations à taille humaine, à préserver les paysages et à freiner la désertification rurale, se heurte à l'objectif de maintien de la compétitivité française en ce domaine, farouchement défendue par la profession. De même, la maîtrise de l'étalement urbain est possible, mais suppose de remettre en cause des politiques aussi structurantes que l'accession à la propriété – destinée à favoriser la construction neuve – et la réalisation d'infrastructures routières – appui nécessaire au maintien de l'industrie automobile¹⁶.

4.3. Un risque d'émiettement de l'action territoriale ?

Dans ce cadre (« Un territoire, un projet, une stratégie, un contrat »), le projet de territoire devient le mot-clé des politiques nationales d'aménagement ; il semble donc n'y avoir plus de projet que local. La multiplication des procédures contractuelles apporte alors une réponse rationnelle à l'impossibilité d'un aménagement national du territoire. Les **difficultés insolubles de penser ensemble compétitivité et solidarité** des territoires trouvent dans l'essor contractuel et le règne du projet une solution pragmatique. En fragmentant l'action publique, la question de son efficacité globale est contournée, pour ne se focaliser que sur sa localisation.

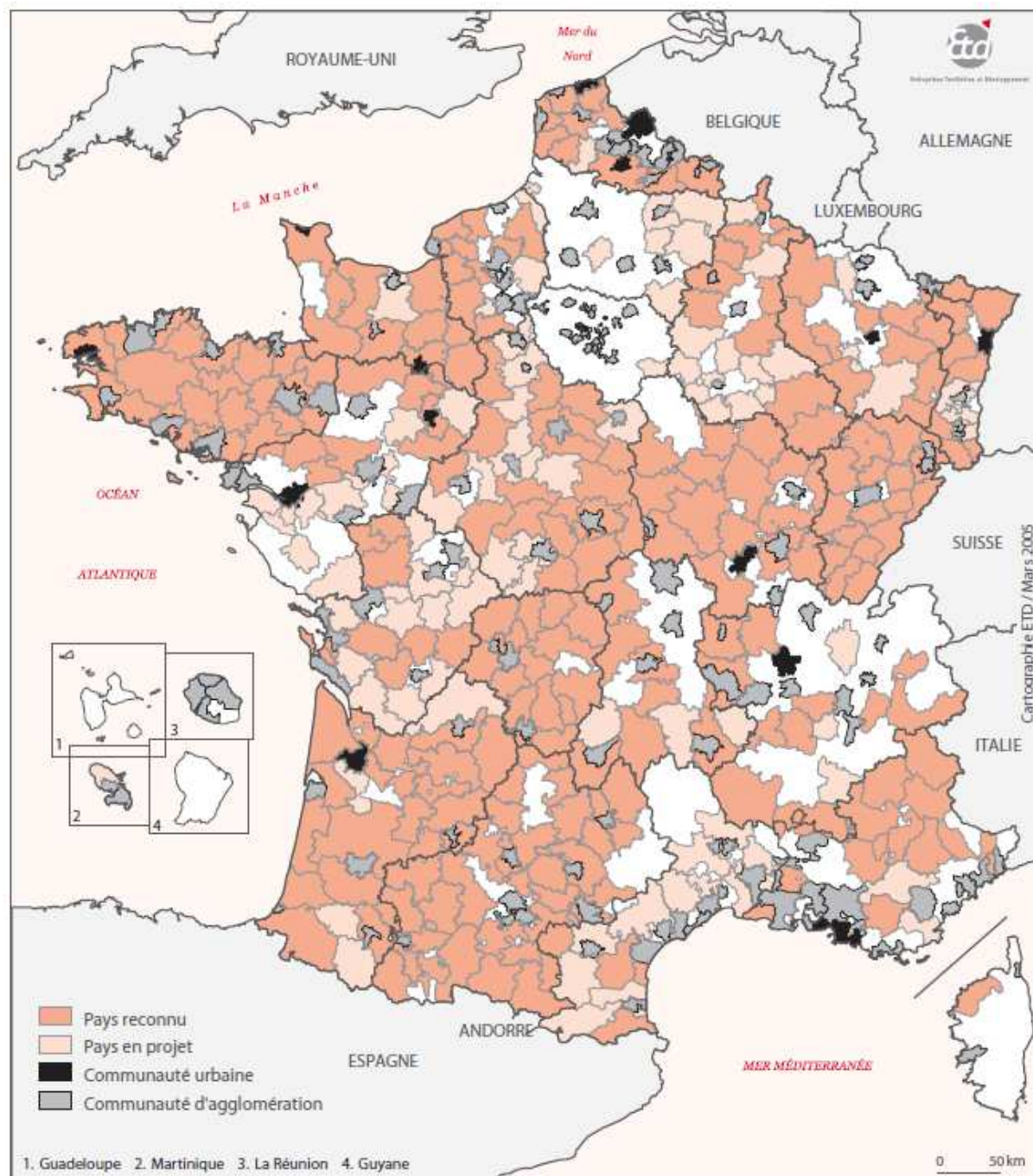
¹⁴ Principal outil de la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, adoptée le 1er août 2003, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine est une sorte de guichet unique visant à simplifier et à accélérer les démarches des collectivités locales et des organismes d'HLM désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation dans des quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS). L'ANRU devient leur interlocuteur unique et leur offre la garantie de ses financements.

¹⁵ Un SSC est consacré à chaque domaine suivant : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de marchandises, transports de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux, sport. Les SSC doivent fixer les grandes orientations des politiques territoriales de l'État pour les vingt années à venir dans une logique de développement durable

¹⁶ Cf. D. Behar, P. Estèbe, 1999, *op. cit*

La structuration du territoire national en « territoires de projets » (pays et agglomérations, v. carte 2), présente une extrême souplesse, contrastant avec d'autres époques où les territoires devaient s'adapter au projet national d'aménagement. Elle contient de plus une idée dynamique de développement ascendant, s'appuyant sur les volontés et les forces locales. Mais elle comporte un sérieux risque d'émiettement des politiques d'aménagement du territoire.

Carte 2.– Pays et agglomérations au 1^{er} janvier 2005



Sources : ETD, DGCL.

Sources : ETD, DGCL.

Car le « tout projet » et le « tout contractuel » ne peuvent suffire si personne n'évoque l'idée d'un projet commun, rassembleur à l'échelle du pays, voire de l'Europe, avec le risque d'une

compétition généralisée des territoires entre eux, ceux qui « gagnent » s'évertuant à conserver leur avance et ceux qui « perdent » n'ayant plus qu'à réparer les dégâts et combler les retards.

Il convient donc d'interroger la logique du projet territorial et d'observer les limites de cette forme d'aménagement « à plusieurs ». Alors que le mirage de la répartition par blocs de compétences entre les différents niveaux territoriaux s'estompe, chaque échelon territorial intervient sur de nombreux domaines, en développant « un projet global de territoire », parallèlement aucun niveau n'est plus apte à agir seul. Cette obligation de faire l'aménagement à plusieurs généralise le partenariat pour l'action territoriale, situation devant permettre une meilleure communication entre collectivités, la mutualisation des moyens sur des objectifs partagés et cohérents entre eux.

Si la démarche du projet partagé apparaît comme une bonne méthode pour associer, et faire travailler ensemble les acteurs des territoires, elle a aussi ses propres limites, face à la mise en œuvre du développement durable, car les échelles variables et temporaires du projet, qui se superposent souvent sans se correspondre, ne garantissent pas la nécessaire cohérence entre les différentes initiatives. En effet, **les logiques spécifiques, et donc parcellaires, dominant.** Le principe du projet territorial présente plusieurs incompatibilités avec la vision complexe ouverte par le développement durable, reconnaissant les multiples interdépendances en jeu dans les phénomènes territoriaux. Et il y a **peu de chance pour qu'en émerge la vision globale**, à la fois dans le temps et dans l'espace, **que suppose le développement durable.** « Les dimensions spatiales significatives pour les instances administratives, comme pour les porteurs de projet, sont à géométrie variable et le plus souvent en discordance. »¹⁷

5. Conclusion

Face à ces constats, il est légitime de se demander si la juxtaposition de politiques de stimulation pour les territoires les meilleurs, et d'actions de rattrapage pour les territoires « en retard » peut constituer un projet acceptable d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, l'État demeure la seule instance apte à inviter les différents acteurs territoriaux à formuler des compromis raisonnables à leurs échelles, entre ces deux objectifs de compétition et de solidarité. Le rôle contemporain de l'État est alors de permettre que soit défini en commun l'intérêt général, pour faciliter son appropriation collective.

Reste à savoir si la problématique du développement durable sera en mesure de permettre un changement de « référentiel », afin de passer d'un modèle productiviste vers un « référentiel de type écologique ou écosystémique ». Actuellement, l'introduction du développement durable permettrait surtout de constater les résistances du modèle productiviste aux contestations internes dont il fait l'objet.

Bibliographie indicative

P. Merlin, F. Choay, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, 1996.
J. Theys, « L'aménagement du territoire à l'épreuve du développement durable », in Regards sur l'actualité, n°302, « La France et le développement durable », juin-juillet 2004, La Documentation française, pp. 37-55.

¹⁷ J.-P. Deffontaines, N. Mathieu, « Le territoire face à l'enjeu de développement durable », p. 5, in *Natures sciences sociétés*, vol. 10, n° 4, 2002,